Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 519 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2015

Hierbij doe ik u de antwoorden toekomen op de vragen van de commissie voor Wonen en Rijksdienst over onregelmatigheden bij de uitvoering van de STEP-regeling, gesteld bij brief van 24 juni 2015.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

kst-17050-519
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Antwoorden op vragen van de commissie voor Wonen en Rijksdienst over onregelmatigheden bij de uitvoering STEP-regeling (brief van 24 juni 2015)

Vragen van de PvdA-fractie

Vraag 1.
Hoe wil u nu bewerkstelligen dat er op veel grotere schaal gewerkt gaat worden om de inzet voor energiebesparing in gebouwen ook daadwerkelijk tot een forse sprong voorwaarts te brengen?

Antwoord:
De vormgeving van de subsidie blijft gelijk. Met de komende wijziging worden enkele aanvullende administratieve eisen aan de subsidieaanvraag gesteld en worden de mogelijkheden voor een goede controle vergroot. Deze aanpassingen leveren geen belemmeringen op om de doelstellingen van het Energieakkoord te halen. Een aantal projecten is al in de uitvoeringsfase (op basis van het onderzoek was dat in circa 16% van de onderzochte woningen het geval). De verwachting is dat reeds gestarte projecten zullen worden uitgevoerd. Mogelijk dat bij sommige projecten de intrekking van de lopende aanvragen/verleningen tot enige vertraging in de uitvoering leidt. Eventuele effecten op het doelbereik van het Energieakkoord worden jaarlijks in beeld gebracht middels de Nationale Energie Verkenning. Tevens zal in 2016 de tussenevaluatie van het Energieakkoord worden uitgevoerd. Dan is er een beter beeld over de verdere uitputting van de STEP en de mate van energiebesparing die bereikt wordt.

Vraag 2.
Mogen woningcorporaties die reeds een afwijzing hebben gekregen voor een STEP-subsidie opnieuw een aanvraag indienen?

Antwoord:
Ja. Zodra de regeling gewijzigd is, kan er opnieuw een aanvraag worden ingediend, ook als een eerdere aanvraag is afgewezen.

Vraag 3.
Is het nader voorschrift dat op 1 januari 2015 is ingegaan van toepassing voor aanvragers die al in 2014 – toen het nader voorschrift nog niet van toepassing was – subsidie hebben aangevraagd? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord:
Voor de overgang van energielabel naar Energie-Index per 1 januari 2015 gelden overgangsbepalingen. Bij de bepaling van de startsituatie kan een energielabel worden gebruikt. De opnamedatum mag niet ouder zijn dan zes maanden (gerekend vanaf datum van aanvraag van de subsidie). Dit betekent dat het mogelijk was om tot 1 juli 2015 een aanvraag voor STEP in te dienen met een opnamedatum van vóór 1 januari 2015, dus met een energielabel. Bij de verlening van de subsidie wordt uitgegaan van een te realiseren Energie-Index.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de uitvoerder van de STEP- en FEH-regelingen, stelt 24 maanden na subsidieverlening de subsidie vast. Aangezien voor de Energie-Index de nieuwe rekenmethodiek wordt gebruikt (het Nader Voorschrift), kan het zijn dat met de gerealiseerde energiebesparende maatregelen de beoogde Energie-Index niet wordt gehaald. Met het oog op een dergelijke situatie is een zogenaamde hardheidsclausule in de subsidieregeling opgenomen. Wanneer RVO constateert dat de huurwoning onder de oude label- en

rekensystematiek wel aan alle STEP-voorwaarden had voldaan, dan wordt met toepassing van de hardheidsclausule toch vastgesteld conform verlening en wordt de subsidie volledig uitbetaald. De hardheidsclausule zal alleen worden toegepast op aanvragen, die vóór 1 juli 2015 zijn ingediend en waarbij de opnamedatum voor 1 januari 2015 ligt en het energielabel voor 1 januari 2015 is afgemeld.

Vraag 4.
Kunt u toelichten welke rol tussenpersonen, zoals EPA adviseurs, spelen en welke controle er is op hun manier van werken?

Antwoord:
Om de kwaliteit van energielabels (tot 1 januari 2015) en Energie-Indexen (na 1 januari 2015) te borgen is de Beoordelingsrichtlijn (BRL) 9500 ontwikkeld. Dit is een gecertificeerd systeem, waarvan het beheer ligt bij Stichting Kwaliteit voor Installaties Nederland (KvINL). De beoordelingsrichtlijn bestaat uit een algemeen deel en een aantal bijzondere delen. De voor de subsidieaanvraag benodigde Energie-Index (tot 1 januari 2015 energielabel) wordt opgemaakt door een bedrijf dat beschikt over de daarvoor benodigde papieren: een NL-EPBD procescertificaat en een certificaat voor de beoordelingsrichtlijn 9500, delen 00 en 01. Doel van de certificering is te borgen dat de werkzaamheden volgens vaste voorschriften en procedures worden uitgevoerd.
De instelling die het certificaat verstrekt verricht een toelatingsonderzoek waarbij wordt gecontroleerd of het aanvragende bedrijf voldoet aan de eisen. Na de toelating worden jaarlijks vervolgcontroles uitgevoerd. Indien afwijkingen van de eisen worden geconstateerd, kunnen er sancties volgen die variëren van extra controles tot aan opschorten of beëindiging van de certificering.
Bij het doen van een aanvraag voor een subsidie is de aanvrager overigens te allen tijde verantwoordelijk voor de juistheid van de geleverde informatie. Dus de aanvrager moet zich er ook van vergewissen dat de energielabels/Energie-Indexen die gebruikt worden voor de subsidieaanvraag juist zijn.

Vraag 5.
Kunt u aangeven welke problemen zijn ontstaan bij de overgang van de energielabels naar de Energie-Index? Hoeveel van de aanvragen blijken nu onrechtmatig omdat de Energie-Index ineens afwijkt ten opzichte van het oude energielabel?

Antwoord:
De geconstateerde onrechtmatigheden staan los van de overgang van de energielabels naar de Energie-Index. Het gaat om afwijkingen die zouden bestaan tussen de werkelijke energieprestatie van de huurwoningen en de bij de aanvraag vermelde situatie.

Vraag 6.
Kunt u ingaan op de wenselijkheid van een eventueel andere benutting van de subsidies? Is het denkbaar om de STEP-subsidies alleen aan te wenden voor projecten die leiden tot minimaal energieneutrale woningen, zoals de projecten in de stroomversnelling?

Antwoord:
Met de STEP wordt een extra impuls gegeven aan investeringen in energiebesparende maatregelen in de bestaande gereguleerde woningvoorraad. Bij de totstandkoming van de subsidieregeling is met name, maar niet exclusief, gedacht aan het verbeteren van woningen met lagere energielabels (D tot en met G). In deze categorieën valt de meeste energiebesparingswinst te behalen. Tot eind 2014 was de hoogte van de

STEP-subsidie gekoppeld aan het aantal gerealiseerde labelstappen. Per 1 januari 2015 is de hoogte van de subsidie gekoppeld aan de Energie-Index. Daarbij moeten energiebesparende maatregelen worden genomen waardoor ten minste een verbetering van drie Energie-Index klassen wordt gerealiseerd. Verder dienen corporatiewoningen na verbetering minimaal een Energie-Index van 1,4 te scoren (was tot 1 januari 2015 energielabel B) en woningen van andere verhuurders minimaal een Energie-Index van 1,8 (was tot 1 januari 2015 energielabel C) conform de doelstellingen uit het Huurconvenant en het Energieakkoord.
Op dit moment kan de STEP-regeling ook worden gebruikt voor de renovatie naar zeer energiezuinige woningen zoals energieneutraal of nul-op-de-meter. Benutting van de regeling uitsluitend voor deze categorieën leidt tot een forse inperking van het huidige bereik. Het is twijfelachtig of zo'n inperking van het bereik tot de in het Energieakkoord beoogde energiebesparing zal leiden. Specifiek voor woningen met een zeer hoge energiebesparingsambitie is tevens het Fonds energiebesparing huursector (FEH) opgericht die verhuurders van woningen de mogelijkheid biedt een lening met een lage rente aan te vragen.

Vraag 7.
Kunt u toelichten welke motieven voor u leidend waren bij het toetsingskader van de STEP-subsidies inzake de rechtmatigheid? En in hoeverre wijkt het toetsingskader voor deze subsidies af van andere door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland toegekende subsidies?

Antwoord:
Het toetsingskader voor deze subsidies wijkt niet af van andere door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland toegekende subsidies. Het toetsingskader wordt ingegeven door het Uniform Subsidiekader en het Raamwerk voor Uitvoering Subsidies.

Vragen van de D66-fractie

Vraag 1.
Hoe kan het dat subsidies niet goed worden uitgekeerd en wat het effect zal zijn op het behalen van de doelstellingen van het Energieakkoord?

Vraag 2.
Welke oplossingen gaat u bieden om er toch voor te zorgen dat de doelstellingen van het Energieakkoord gehaald worden?

Antwoord 1 en 2:
Er zijn nog geen subsidies uitgekeerd. Betaling van de subsidie vindt plaats vanaf 2018 en niet eerder dan na vaststelling van de subsidie. Voor de effecten op de doelstellingen in het Energieakkoord verwijs ik naar het antwoord op vraag 1 van de PvdA-fractie.

Vragen van de fractie van de ChristenUnie

Vraag 1.
Wanneer alle aanvragen ingetrokken worden, ook de aanvragen van projecten die in volle gang zijn, hoe is dan de startsituatie nog op te nemen ten behoeve van een nieuwe aanvraag en hoe is het bewijs van woningbezoek nog te verkrijgen dan wel te controleren?

Antwoord:
Aanvragers maken zelf de afweging om hun subsidieaanvraag/subsidieverlening in te trekken. Als een aanvraag wordt ingetrokken, moet een opname van de dan bestaande situatie van de woning worden gemaakt. Conform BRL 9500–01 moet een opnameformulier worden

ingevuld. Dit opnameformulier geldt als bewijs dat een fysieke opname van de woning heeft plaatsgevonden.
Als begonnen is met de werkzaamheden en de aanvraag wordt niet ingetrokken, dan kan de startsituatie vaak niet meer bepaald worden aan de hand van een fysieke opname van de woning(en). In die gevallen kan controle plaatsvinden op basis van andere bronnen zoals labelhistorie en onderhoudsadministratie.

Vraag 2.
Indien alle geplande projecten in één aanvraag gebundeld zijn en er enkele al bijna gereed zijn, hoe kan dan voorkomen worden dat de gehele aanvraag ingetrokken wordt in plaats van het deel van de aanvraag dat betrekking heeft op nog niet gestarte projecten?

Antwoord:
STEP is een subsidie per woning. Het is mogelijk om binnen één aanvraag een deel van de woningen in te trekken en alleen voor dat deel een nieuwe aanvraag in te dienen.

Vraag 3.
Bent u het eens met de stelling dat het opnieuw indienen van aanvragen voor projecten die in de huidige regeling in aanmerking komen voor de hardheidsclausule, kan leiden tot het niet behalen van de beoogde stappen die nodig zijn voor toekenning van de subsidie? Kunt u toelichten waarom wel of niet?

Antwoord:
De hardheidsclausule is niet bedoeld voor en zal niet worden toegepast op subsidies die zijn verleend op basis van aanvragen die opnieuw zijn ingediend. Als een aanvraag wordt ingetrokken en opnieuw wordt ingediend, gebeurt dit altijd onder het regime van het Nader Voorschrift. De beginsituatie van de woning wordt dan dus uitgedrukt in een Energie-Index, evenals de eindsituatie van de woning. Vanwege de invoering van het Nader Voorschrift per 1 januari 2015 is de hardheidsclausule opgezet. Het doel van de hardheidsclausule is te voorkomen dat als gevolg van de invoering van het Nader Voorschrift subsidieverleningen onterecht op nihil worden vastgesteld. Voor de hardheidsclausule komen dus alleen aanvragen in aanmerking waarvan de opname en registratie van het energielabel voor 1 januari 2015 heeft plaatsgevonden.

Vraag 4.
Kunnen extra inspanningen en kosten, voor zowel het indienen van de aanvraag als voor de te maken stappen conform nadere voorschrift methodiek leiden tot het afzien van aanvragen?

Antwoord:
Er zijn geen extra inspanningen en kosten vereist voor het indienen van de aanvraag en voor de te maken stappen conform Nader Voorschrift. Extra inspanningen en kosten zijn te verwachten voor aanvragers die hun aanvraag intrekken, aangezien zij een nieuwe opname van de woning moeten laten maken. Het is mogelijk dat een aanvrager daarom een aanvraag niet intrekt en, als de aanvraag wel wordt ingetrokken, er geen nieuwe aanvraag wordt ingediend. Belangrijkste reden om een aanvraag niet in te willen trekken, zullen echter niet deze kosten en inspanningen zijn, maar het feit dat de renovatie van de huurwoning al gestart en mogelijk zelfs gereed is.

Vraag 5.
Volgens de richtlijn BRL9500-01 voor EPA-adviseurs mag er in plaats van fysiek opnemen ook gewerkt worden met een referentiemethodiek

(opnames van gelijkende woningen). Kan dit tot onjuiste beoordelingen leiden als de voorgestelde 100% controle wordt doorgevoerd?

Antwoord:
Het correct gebruik van de referentiemethodiek zal niet leiden tot onjuiste beoordelingen als de voorgestelde 100% controle wordt doorgevoerd. Als gebruik wordt gemaakt van de referentiemethodiek moet de EPA-adviseur volgens het geldende opnameprotocol (ISSO 82.1) dit onderbouwen met bijvoorbeeld tekeningen, rekeningen en/of foto's. Voor wat betreft een start-Energie-Index (voorheen het start-energielabel) zal het in de praktijk vrijwel altijd noodzakelijk zijn een woning op zijn minst kort te bezichtigen om te kunnen beoordelen of de referentiemethodiek bij die woning toegepast kan worden. Dit, omdat bij oudere woningen in de loop der tijd onderling verschillende (energiebesparende) maatregelen kunnen zijn getroffen, waardoor verschillen tussen woningen kunnen optreden. Bij toepassing van de referentiemethodiek moet voor de gelijkende woningen worden aangegeven op welke referentiewoning de Energie-index gebaseerd is.

Vraag 6.
Per 2016 wordt de 95%-passendheidsnorm ingevoerd. Welk effect voorziet u hiervan op de investeringen die woningcorporaties doen in het kader van de verduurzaming?

Vraag 7.
Woningcorporaties geven aan dat het invoeren van de passendheidstoets er waarschijnlijk toe zal leiden dat er minder in verduurzaming van de sociale voorraad wordt geïnvesteerd, omdat deze investeringen niet meer in een hogere huurprijs (boven de aftoppingsgrens) verdisconteerd kunnen worden. Is dit effect van de passendheidsnorm gewenst?

Antwoord 6 en 7:
Ik ga ervan uit dat de passendheidsnorm niet in de weg zal staan aan investeringen in het kader van verduurzaming. Vaak worden dergelijke investeringen gecombineerd met regulier (groot) onderhoud, waardoor de meerkosten van de duurzaamheidsmaatregelen beperkt kunnen blijven en dus ook geen aanleiding geven tot een sterke verhoging van de huurprijs bij mutatie.
Als het gaat om een meer ingrijpende aanpak, bijvoorbeeld om een woning van label G naar label B te brengen, zal de huur voor verbetering vaak laag zijn, zodat ook bij (gedeeltelijke) doorberekening van de investeringskosten, de huur niet boven de aftoppingsgrens behoeft uit te komen. Overigens past het in de primaire taak van toegelaten instellingen om zo nodig investeringen in duurzaamheid niet (volledig) rendabel door te berekenen in de huur, met name wanneer het gaat om de woningen die zijn bestemd voor huishoudens met de laagste inkomens.
In het kader van de meest ambitieuze aanpak, in het kader van nul-op-de-meter, is onlangs een wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend, waardoor een belangrijk deel van de kosten van energie-opwekking en -levering, via een aparte Energieprestatievergoeding, buiten de huurprijs om aan de huurder kan worden doorberekend. De huur kan dan onder de aftoppingsgrens blijven.

Vraag 8.
Kan er niet een uitzondering worden gemaakt op de passendheidstoets voor investeringen in verduurzaming van de sociale woningvoorraad?

Vraag 9.
Wat is het effect van de maatregel passend toewijzen op investeringen in verduurzaming van woningen met een lage huurprijs (onder de aftop-

pingsgrens) die een laag energielabel en dus hoge energielasten hebben? Worden mensen die met een laag inkomen in een dergelijke betaalbare (onder de aftoppingsgrens) woning wonen door deze maatregel niet onbedoeld extra getroffen, omdat verduurzamingsinvesteringen in hun woning nu geen doorgang vinden?

Antwoord 8 en 9:
Zoals blijkt uit het antwoord op de vragen 6 en 7 zie ik geen aanleiding voor een dergelijke uitzondering en ga ik ervan uit dat de passende woningtoewijzing niet zal leiden tot het achterwege blijven van investeringen in duurzaamheid.

Vraag 10.
Leidt aanscherping van de STEP-regeling niet tot fors hogere kosten voor aanvragers?

Antwoord:
In de regeling wordt een aantal aanvullende administratieve eisen gesteld aan de subsidieaanvraag (met name omtrent verklaringen bij aanvraag en opvraagbare documenten). Deze extra eisen scheppen een beperkte additionele administratieve last voor de aanvrager.

Vraag 11.
Met de aanscherping van de subsidievoorwaarden die u heeft doorgevoerd, zullen indieners van een subsidieaanvraag elke woning vooraf moeten laten inspecteren door een EPA-adviseur. Wat zijn de meerkosten hiervan, is dit werkbaar en zal dit effecten hebben op de hoeveelheid woningen die worden aangemeld voor deze subsidie en op de verduurzaming in brede zin?

Antwoord:
Er is geen sprake van aanscherping van de subsidievoorwaarden. Conform de eerder genoemde BRL 9500 was en is er in beginsel een fysieke opname nodig om de beginsituatie en de eindsituatie van de woningen te kunnen bepalen. Wat betreft de referentiesystematiek verwijs ik naar het antwoord op vraag 5 van de fractie van de ChristenUnie.

Vraag 12.
Kunt u inzichtelijk maken welke aanvullende investeringen nodig zijn om woningcorporaties ook na invoering van de verhuurderheffing en het passend toewijzen te laten voldoen aan de gewenste uitkomst in het kader van het energieakkoord (gemiddeld label B in 2020) en wat de gevolgen hiervan zijn op de solvabiliteit van woningcorporaties? Betekent dit dan ook een keuze tussen het niet voldoen aan de solvabiliteitsnorm of het niet behalen van de doelstellingen van het Energieakkoord?

Antwoord:
De omvang van de investeringen die nodig zijn om de doelstellingen van het Energieakkoord te halen zijn afhankelijk van een aantal keuzes die woningcorporaties zelf maken, onder meer ten aanzien van de te verbeteren woningen en de mate waarin de investeringen worden doorberekend in de huurprijzen. Zoals hierboven gesteld hoeft de passendheidsnorm niet in de weg te staan van investeringen in duurzaamheid. Uit mijn brief van 24 februari 2015 (Kamerstuk 29 453, nr. 367) blijkt verder dat de solvabiliteit van de corporatiesector zich boven de door het CFV gehanteerde sectorbuffer van 25% bevindt, zodat er geen sprake hoeft te zijn van een keuze tussen het voldoen aan de solvabiliteitsnorm of het behalen van de doelstellingen van het Energieakkoord.

Vragen van de fractie Van Vliet:

Vraag 1.
Volgens u is uit de controle van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland gebleken dat bij één van de vier woningcorporaties die tot nu toe een aanvraag bij het Fonds Energiebesparing Huursector hebben ingediend, de werkelijke situatie niet overeenstemt met de situatie zoals vermeld in de aanvraag. Bent u bereid de namen van deze woningcorporaties te openbaren, met daarbij vermeld voor hoeveel woningen zij een onterechte aanvraag hebben gedaan?

Antwoord:
Vanwege de lopende onderzoeken kan ik de namen van de betreffende aanvragers niet bekend maken.

Vraag 2.
Worden of zijn de onterecht uitgekeerde subsidies teruggevorderd?

Antwoord:
Terugvordering is niet aan de orde nu er nog geen subsidies zijn uitgekeerd. Betaling van de subsidies vindt plaats vanaf 2018 en niet eerder dan na vaststelling van de subsidies.